

УДК 353.9

М. М. ОРЛОВ

## **ВЗАЄМОДІЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В КОНТЕКСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Обґрунтовано сутність взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в контексті системи державного управління. Доведено, що взаємодія зазначених суб'єктів є складником системи державного управління і системологія її побудови тісно пов'язана з функціями, ознаками, характеристиками і принципами побудови системи державного управління.*

**Ключові слова:** взаємодія, система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади, державне управління, функції державного управління.

*Described the basis of cooperation between regional executive institutions in a field of law enforcement in context of state administration system. Proven that cooperation of these subjects is a part of state administration and is in close connection with functions, characteristics and principles of building the system of state administration.*

**Key words:** cooperation, cooperative system, regional executive institution, state administration, functions of state administration.

Управління як діяльність існувало протягом усієї історії розвитку людства. Можна сказати, що управління існувало певною мірою відтоді, як у людей виникла потреба спільної праці. Коли треба було збирати податки, створювати армію, годувати людей, які самі не виробляли продовольчі продукти, тоді постала певна форма управлінської діяльності. І цією формою діяльності обов'язково була взаємодія як елемент узгодженого управління.

Мабуть, не варто пояснювати, якою мірою у складному сучасному суспільстві двадцять першого сторіччя потрібні управлінські здібності. Нам добре відома управлінська діяльність у сучасних термінах. Але наше розуміння механізму управління може не бути настільки розвинене. Як зазначає доктор Валдо: “Управління вивчалось від початку історії, але рідко коли цьому вивченню була властива самосвідомість, і ніколи воно не досліджувалося в такому масштабі і з такою наполегливістю, як тепер” [12, с. 15]. Тим часом управління має давнє коріння, вивчення. Тлумачення й використання набутого знання є одним із дуже важливих питань сучасного життя.

Американський історик Артур Шлезінгер-молодший передав у своїй книжці про Джона Кеннеді розмову, яка відбулася між Кеннеді та французьким письменником Андре Мальро. Мальро сказав президенту Кеннеді, що в дев'ятнадцятому сторіччі ганебною проблемою європейських держав було

протистояння монарха і республіки, але справжньою проблемою було протистояння капіталізму й пролетаріату. У двадцятому сторіччі ганебне питання – капіталізм проти пролетаріату. Однак світ не стояв на місці. Яка ж справжня проблема сьогодні? Президент Кеннеді відповів, що “справжньою проблемою було управління промисловим суспільством – проблема не ідеології, а управлінська.

Слід зазначити, що проблема ефективного управління на державному рівні залишається і у ХХІ ст., а звідси виникає логічне питання щодо ролі і місця взаємодії будь-яких суб’єктів у системі державного управління. Це пов’язано у першу чергу з проблемою формування раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Проблемами державного управління займалися такі українські вчені, як А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко [7] та ін., а також іноземні вчені Б. Бурне, Г. Райт [9] та ін., які не вивчали, як на нашу думку, одне з важливих питань – взаємодію регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в контексті системи державного управління.

На сьогодні для України проблема взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку набуває особливої актуальності, яка пов’язана зі станом соціально-політичної та соціально-економічної обстановки в державі і зовнішніми викликами, на які реагує система державного управління.

Визначивши взаємодію регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в контексті системи державного управління, можна приступити до формування раціональної системи взаємодії як сукупності відповідних органів виконавчої влади, каналів обміну інформації взаємодії і сил охорони правопорядку, які діють в єдиному правовому полі в умовах агресивного зовнішнього середовища.

Метою роботи є обґрунтування суті взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в контексті системи державного управління та доведення, що взаємодія зазначених суб’єктів є складником системи державного управління і системологія її побудови тісно пов’язана з функціями, ознаками, характеристиками і принципами побудови системи державного управління.

Як зазначено деякими науковцями управління – це вид суспільної діяльності, яка передбачає систему скоординованих дій суб’єкта на об’єкт з метою досягнення певних організаційних цілей. Система скоординованих дій за своєю суттю – це взаємодія [5]. У даному випадку суб’єктів і об’єктів у суспільстві держави.

Суб’єктами управління є керівники вищої, середньої та нижчої ланок, елітні групи й організації, а об’єктами управління – окремі особи, групи, організації, інститути, процеси.

У системі державного управління суб’єктами є органи центральної влади (виконавчої, законодавчої і судової), а об’єктами – аналогічні органи регіонального рівня.

Управління як вид суспільної діяльності передбачає: 1) наявність владних відносин, тобто відносин між керівниками і підлеглими; 2) скоординований вплив

(взаємодію) суб'єктів управління на групові дії або дії окремої особи, підпорядковані груповим завданням; 3) поєднання дій людей різних професій і спеціальностей, а також різноманітних чинників впливу на них (технічних, технологічних, організаційних і психологічних тощо); 4) узгодження особистих інтересів учасників процесу з цілями й інтересами організації або інтересів певних організацій до яких можна віднести регіональні органи виконавчої влади; 5) створення і використання нормативної бази, необхідної для реалізації цілей організації в тому числі і у сфері охорони правопорядку; 6) визначення перспективних і поточних завдань та підпорядкування наявних ресурсів (трудових, матеріальних, фінансових, часових) реалізації цілей організації; 7) критерії ефективності управління, в тому числі і державного управління, піддаються як кількісним, так і якісним вимірам; 8) результати управлінської праці виражені не у матеріально-речовій формі, а в інформаційній.

Останнє пояснюється тим, що посадові особи органів управління і взаємодії в процесі виконання своїх обов'язків працюють з інформацією: мовною, друкованою, відео та графічною.

Отже, управління – це складний вид суспільної діяльності, який передбачає субординацію відносин між суб'єктами і об'єктами (керівниками і підлеглими), а також координацію їх дій (взаємодію) у процесі виконання спільного завдання, враховуючи їхні потреби та інтереси, для досягнення мети організації.

При детальному дослідженні такого елемента державного управління в межах виконавчої влади, як координація узгоджених за часом, місцем і способами дій суб'єкта і об'єктів слід зазначити що ми маємо справу з взаємодією органів виконавчої влади, при цьому в ролі суб'єкта виступає центральний орган виконавчої влади (наприклад, Президент України і його адміністрація), а в ролі суб'єкта – регіональні органи виконавчої влади (наприклад, Глави обласної і районних адміністрацій).

Взаємодія органів виконавчої влади здійснюється за багатьма напрямками, одним із яких є взаємодія у сфері охорони правопорядку як складник внутрішньої безпеки держави.

При дослідженні взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку слід її розглядати в контексті системи державного управління. Це пов'язано з таким: по-перше, взаємодія є елементом будь-якого управління; по-друге, в процесі взаємодії відбувається управління підпорядкованими об'єктами; по-третє, взаємодію на регіональному рівні може організувати лише центральний орган виконавчої влади як основний складник системи державного управління.

Отже, без детального аналізу системи державного управління неможливо зрозуміти суті взаємодії регіональних органів виконавчої влади взагалі і у сфері охорони правопорядку і механізму побудови її системи.

Державне управління має певні особливості, які необхідно врахувати при створенні системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони

правопорядку: 1) воно охоплює великі масштаби і різноманітні види діяльності; 2) поширюється на ті об'єкти, як оборона, національна безпека, екологічна безпека, фундаментальні наукові дослідження; 3) функціонує в рамках жорсткого правового поля; 4) ефективність державного управління не має сталих критеріїв і вимірюється своєю результативністю або корисністю; 5) на державне управління має значний вплив більше різноманітних чинників (законодавча база, співвідношення політичних сил, засоби масової інформації, соціальні структури, геополітичне становище тощо).

Державне управління охоплює управління адміністративним персоналом, а також управління суспільними сферами життя. Управління адміністративним персоналом охоплює встановлення нормативних актів, що регулюють статус державного службовця, а також системи відбору і набору адміністративних кадрів. Державне управління стосовно суспільних сфер охоплює економічну, соціальну, гуманітарно-культурну системи, оборону і національну безпеку, міжнародні відносини.

При формуванні системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку враховуються певні аспекти державного управління, а саме: 1) устанавлюються нормативні акти щодо статусу і повноважень старших посадових осіб регіональних органів виконавчої влади; 2) розробляється механізм відбору і набору адміністративних кадрів зазначених органів; 3) система взаємодії є складником не лише державного управління, а і сектора внутрішньої національної безпеки держави.

Державне управління в суспільних сферах здійснює функції як подано на рис. 1. У межах державного управління створена система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку вирішує декілька принципових питань таких як: 1) захист прав людини і громадянина, запобігання злочинам і правопорушенням, охорона громадського порядку; 2) сприяння захисту конституційних прав громадян.

З цією метою суб'єктами взаємодії регіонального рівня повинні бути: 1) регіональні органи виконавчої влади, які очолюють голови обласних і районних адміністрацій; 2) органи місцевого самоврядування на чолі із головами відповідних рад; 3) єдиний орган управління регіональними силами охорони правопорядку (наприклад, начальник головного управління МВС України в області).

Державне управління, що включає вищі органи державної влади, слід відрізнити від органів самоврядування як органів територіальних громад. До місцевого самоврядування відносяться представницькі та виконавчі органи, котрі сформовані на засадах виборності і мають юридичну, організаційну та майнову самостійність, визначену законом. Однак їхню діяльність певною мірою регламентовано державою. Тому вони є невід'ємною частиною державного управління і системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку. Найвищим органом державної влади і державно-адміністративного управління є інститут глави держави. З точки зору організації взаємодії органів виконавчої влади на регіональному рівні, лише глава держави може її організувати, на це він має юридичне право.



Рис. 1. Функції державного управління

Державне управління України ґрунтується на Конституції України [1], Законах про Кабінет Міністрів [2], державні адміністрації [3], місцеве самоврядування [4], державну службу. У структуру органів державного управління входять такі інститути: Глава держави, Кабінет Міністрів України, неурядові структури загальнодержавного призначення, а також держадміністрації.

Главою Української держави є її Президент. У межах вирішення проблем охорони правопорядку в державі він виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності держави, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

З точки зору організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня він видає укази і розпорядження, які контрастигуються (візуються) Прем'єр-міністром.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

З точки зору організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня Кабінет Міністрів України забезпечує створену систему матеріально і фінансово. При розробленні і здійсненні загальнонаціональної програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку держави Кабінет Міністрів України враховує потреби суб'єктів взаємодії регіонального рівня.

Для правоохоронних органів ці потреби здійснюються через відповідні міністерства (наприклад, Міністерство внутрішніх справ).

Регіональними органами виконавчої влади як елементи системи державного управління, є органи державного управління на місцях – місцеві державні адміністрації. До місцевих державних адміністрацій належать: районні, обласні, міські (Києва та Севастополя), Автономної Республіки Крим. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються і звільняються з посади Президентом за поданням уряду, а також у разі висловлення їм недовіри двома третинами депутатів від складу відповідних Рад.

Зазначені органи є суб'єктами системи взаємодії регіонального рівня, причому обласні адміністрації несуть повну відповідальність перед Президентом України за здійснення взаємодії міських і районних адміністрацій.

Місцеві держадміністрації забезпечують виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України; підготовку і виконання бюджетів; взаємодіють з органами місцевого самоврядування, виконують державні та регіональні програми соціально-економічного й культурного розвитку, забезпечують законність і правопорядок, дотримання прав і свобод громадян.

Разом з тим, взаємодія зазначених органів державної адміністрації і органів місцевого самоврядування у сфері охорони правопорядку за активної участі в цьому процесі правоохоронних органів і в першу чергу тих, кому підпорядковані регіональні сили охорони правопорядку, у зазначених вище законодавчих документах [1–4] чітко не прописано і відсутній механізм організації ефективної взаємодії. Зазначені органи в системі взаємодії відносяться до регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Отже, на сьогодні взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, як складник системи державного управління потребує кардинального удосконалення, в результаті якого повинна з'явитися нова за структурою і функціями система взаємодії.

Така система взаємодії повинна мати: певні функції, ознаки (риси), характеристики і будуватися за визначеними принципами

Ці ознаки (риси), принципи і характеристики слід розглянути з системних позицій під кутом зору аналогічних ознак (рис) системи державного управління.

Для державного управління найчастіше виділяють п'ять ознак (рис): 1) виконавчо-розпорядчого характеру; 2) підзаконність; 3) масштабність і універсальність; 4) ієрархічність; 5) безпосередньо організуючий характер [11].

Аналогічні ознаки (риси) повинна мати система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку: 1) виконавчо-розпорядчий характер – система організується центральним органом виконавчої влади і виконує його вказівки і разом з тим здійснює розпорядчі функції відносно підпорядкованим силам охорони правопорядку; 2) підзаконність системи обумовлена її підпорядкованістю системі державного управління; 3) масштабність і універсальність – вона функціонує в межах регіону держави як у мирний час так і в особливий період; 4) ієрархічність системи обумовлена наявністю ієрархічно підпорядкованих регіональних органів виконавчої влади; 5) безпосередньо організуючий характер – у цьому полягає основна суть системи взаємодії як цілеспрямованої організаційної системи.

Аналіз основних груп принципів державного управління, а саме: соціально-політичні, організаційні принципи побудови апарату державного управління, організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління і їх деталізація за певними видами підтвердили, що система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку повністю “вписується” в межі зазначених принципів і доповню їх на регіональному рівні.

Як зазначалося раніше, сутність і призначення управлінських функцій обумовлені системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі [10].

Система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку також виконує свої функції під впливом зазначених вище чинників.

Окремо слід розглянути методи державного управління і яким чином вони можуть відбиватися на функціонуванні створеної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

У загальноприйнятому розумінні термін “метод” означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Методи державного управління – це, різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх ведення [8].

У системі взаємодії органів виконавчої влади регіонального рівня теж здійснюється організуючий вплив на сили охорони правопорядку у складній обстановці в регіоні держави або її складниках (окремих населених пунктах).

Узагальнення та наукове осмислення усього масиву відомих практиці методів державного управління дає можливість визначити їх конкретне призначення, а саме: 1) установлення правил поведінки у сфері державного управління, тобто встановлення обов'язкових для учасників управлінських відносин нормативів (наприклад, вважати боротьбу зі злочинами проти особи, злочинністю на транспорті тощо є головними напрямками в діяльності правоохоронних органів як складників регіональних органів виконавчої влади); 2) видання індивідуальних приписів на адресу конкретних учасників управлінських відносин (наприклад, Міністерству внутрішніх справ України терміново проводити спеціальні операції з затримання і перевірки підозрюваних осіб у разі ускладнення обстановки в регіоні держави викликаній факторами соціально-політичного характеру); 3) вирішення в односторонньому порядку питань, які виникають з ініціативи керованих об'єктів (йдеться про вирішення, припустимо, питань, для розв'язання яких МВС звертається до Кабінету Міністрів України, наприклад, підтримати ініціативу МВС України щодо удосконалення контролю за пересуванням автотранспортних засобів за різних умов обстановки як у містах так і за їх межами; 4) нагляд і контроль за поведінкою учасників управлінських відносин, тобто брати під особливий контроль розвиток певних ситуацій таких як соціально-політичних, природно-кліматичних, міжетнічних конфліктів тощо; 5) застосування за потреби офіційних заходів примусового характеру з метою забезпечення належного порядку у сфері державного управління відповідно до законодавства України тощо.

Особливостями методів державного управління є таке: 1) вони реалізуються у процесі державного управління; 2) виражають управлінський (упорядкований) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний); 3) у методах державного управління завжди міститься управлінська воля держави, тобто вони і є державно-владними приписами органів управління, в них виражаються повноваження юридично владного характеру, що належать цим органам; 4) вони використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції, це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує; 5) методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження, тобто засобом зовнішнього вираження методів державного управління є форми державного управління.

Отже, методи характеризують державне управління з якісного боку, тому вдосконалювати й підвищувати ефективність такого управління – це значить – удосконалювати ефективність його методів і ефективність складників системи управління до яких слід віднести і взаємодію регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Проведений аналіз щодо взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в контексті системи державного управління дозволяє структурно окреслити системний підхід щодо методології побудови перспективної системи взаємодії зазначених органів (рис. 2).



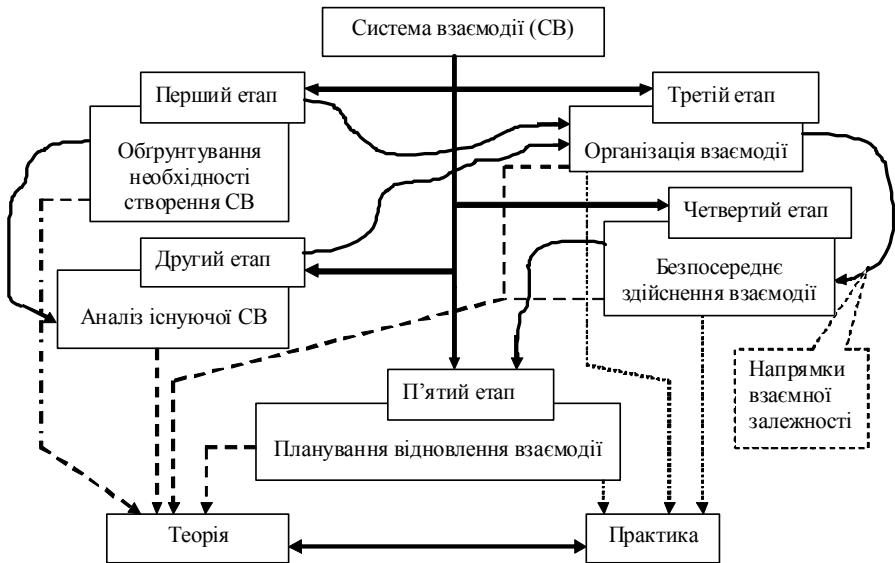


Рис. 2. Загальна структура системного підходу щодо побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку

Суть кожного етапу системи взаємодії, їх взаємна залежність і вихід на теорію і практику взаємодії є предметом окремих досліджень.

У межах проведеного дослідження щодо взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в контексті системи державного управління напрямком подальшого дослідження слід вважати розроблення структурно-функціонального методу формування системи взаємодії.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 2006. – 124 с.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України // ВВР України, 2011. – № 38. – Ст. 385.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // ВВР України, 1999. – № 20-21. – Ст.190.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. с фр. В. Шовкун. – К. : Основи, 1993. – 164 с.
6. Державне управління. – Режим доступу : <http://elise.com.ua/content/rozdil-15-derzhavne-upravlinnya>.

7. Мельник А. Ф. Державне управління : [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
8. Методи державного управління. – Режим доступу : <http://uareferats.com/index.php/referat/details/23803>.
9. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 188 с.
10. Функції державного управління. – Режим доступу : <http://textreferat.com.ua/referat2.php?id=7176>.
11. Характеристика державного управління. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/623/15>.
12. Waldo Dwight. The Study of Public Administration / Dwight Waldo. – New York : Random House, 1995.

*Надійшла до редколегії 21.03.2012 р.*

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

*І. О. ПАРУБЧАК*

### **ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗА ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

*Досліджено ефективність виконання державних програм соціального захисту в Україні. Вивчено діяльність інститутів громадянського суспільства та суб'єктів некомерційного сектора у провадженні соціальної політики. Проаналізовано процес реформування основних чинників функціонування соціальної сфери. З'ясовано головні аспекти взаємодії суб'єктів соціальної політики в системі державного управління за демократичних реформ в Україні.*

**Ключові слова:** ефективність, соціальна політика, взаємодія, реформи, державні програми, громадянське суспільство, соціальний захист, державне управління.

*The efficiency of the implementation of national social protection programs in Ukraine. Studied the activities of civil society actors and the nonprofit sector in the conduct of social policy. The process of reforming the major factors for the functioning of the social sphere. Found out the main aspects of interaction of social policy in public administration for democratic reforms in Ukraine.*

**Key words:** efficiency, social policy, cooperation, reform government programs, civil society, social protection, governance.